

## Dysfonctionnement de la justice et responsabilités

Aborder ce sujet c'est s'interroger sur la portée du principe de l'indépendance de la justice. Ce principe constitue-t-il un obstacle à toute reconnaissance de responsabilité ou bien au contraire implique-t-il intrinsèquement une responsabilité de la justice, non seulement de l'état pour un dysfonctionnement d'un de ses SP mais aussi à travers ses mb, càd les juges ?

Jusqu'à une date récente, la responsabilité de l'état dans le domaine J° n'était admise que de façon exceptionnelle. Le principe d'irresponsabilité de l'état est fondé sur des idées diverses et de valeur inégale comme celle selon laquelle la souveraineté est une manifestation à part entière de la justice ou encore l'ACJ, ces idées ont donc longtemps été opposées aux réclamations indemnitaires au point de constituer un obstacle difficilement franchissable. Mais la reconnaissance d'un principe G de responsabilité s'est imposé dans un mouvement de démocratisation et de transparence de l'état.

La réflexion a été amorcée par la question de savoir si le SP de la justice était un SP comme les autres et devait non seulement être responsable de toutes ces fautes mais encore indemniser toutes les conséquences dommageables des risques présentés par ses activités. C'est finalement une conception **restrictive** de la responsabilité du service de la justice qui a été retenue par le législateur de sorte que tout dysfonctionnement de la justice ne peut entraîner la responsabilité de l'état.

Au terme de **l'art 11 de la loi du 5 juillet 1972** sur la réforme du code de procédure civile, **art L 141-1 COJ**, l'état est tenu de réparer le dommage causé par le fonctionnement défectueux du SP de la justice mais seulement lorsqu'il y a faute lourde ou déni de justice.

La responsabilité du juge à raison de sa faute personnelle est régie par le statut de la magistrature ou par des lois spéciales mais l'état garantit les victimes des dommages causés par les fautes personnelles des magistrats sauf son recours contre ces dernières.

Le système ainsi mis en place abandonne la procédure de la mise à partie et institue un régime de responsabilité inspiré du droit administratif. Autrement dit, distinction de la responsabilité de l'état pour faute du SP et de la responsabilité du juge pour faute personnelle et mise en place d'un système de cumul des responsabilités. Malgré l'existence de la dualité J° qui complexifie la mise en oeuvre de la responsabilité étatique, ainsi que l'inapplicabilité de la loi de 72 aux J° administratives, le régime de responsabilité de l'état du fait du fonctionnement défectueux du SP de la justice va évoluer grâce à l'interprétation JP de la notion de faute lourde. Sous l'influence de la CEDH, elle est désormais définie de manière extensive tant par la cass que le CE. Compte tenu du découpage opéré par la loi de 72 entre l'action principale en responsabilité et l'action récursoire en indemnisation de la réparation résultant de la

faute lourde et personnelle du magistrat, il convient d'aborder d'une part la responsabilité pécuniaire de l'état engagée seulement pour certains dysfonctionnement du service de la justice (I), d'autre part la responsabilité des magistrats pour leur faute professionnelle (II).

## **I - un dysfonctionnement de la justice n'engage pas toujours la responsabilité pécuniaire de l'Etat**

En dehors de certains régimes spécifiques de responsabilité en matière de justice, celle de l'Etat est subordonnée par la loi à la commission d'une faute lourde ou un déni de justice, conditions au sujet desquels il s'agit de s'interroger sur la compatibilité avec la CEDH.

### **A - Une responsabilité étatique subordonnée à une faute lourde ou à un déni de justice**

En énonçant que l'Etat est tenu de réparer le dommage causé par le fonctionnement défectueux du SP de la justice mais qu'elle n'est engagée que par une faute lourde ou déni de justice, l'art 11 de la loi de 72 devait nécessairement conduire à s'interroger sur l'interprétation retenue sur ces notions. Alors qu'une application restrictive semble avoir longtemps été faite de la 1<sup>ère</sup> c'est plutôt une conception constructive de la 2<sup>de</sup> qui a prévalu.

-application restrictive de la notion de faute lourde : bien que la JP engage plus souvent la responsabilité de l'Etat avec la loi de 72, la définition adoptée reste restrictive. Référence à des critères subjectifs : il s'agit d'analyser le comportement du magistrat, comparé à un juge avisé ou par référence à ses devoirs essentiels. C'est donc une analyse psychologique du comportement de l'agent qui va révéler l'existence ou non d'une faute lourde. Ces critères sont très rigoureux pour le justiciable qui doit prouver qu'au moins un des faits à l'origine du préjudice est d'une gravité telle qu'il revêt le caractère d'un comportement inexcusable, anormalement déficient, ou marqué par une intention de nuire. Or c'est souvent l'accumulation d'erreurs non inexcusables en elles même qui devient insupportable. Cette rareté est de mise dans le cadre de la JP administrative si le CE a admis **le 29 décembre 78, Darmont** que la faute lourde puisse être de nature à ouvrir droit à réparation, c'est seulement en vertu des principes G régissant la responsabilité de la puissance publique et non de la loi de 72 et à condition que cette faute ne résulte pas du contenu même de la décision J° qui ne doit pas être devenue définitive. Conception restrictive donc cette JP n'a pu prospérer.

Tel n'est pas le cas de la notion de déni de justice qui elle a donné lieu à une conception constructive tant du juge administratif que du juge judiciaire.

-une conception constructive de la notion de déni de justice : bien que le déni soit mentionné par **L 141-1 COJ**, il n'est pas défini par la loi. Il faut donc se référer à

plusieurs textes pour en préciser le contenu.

Parmi ces textes on retrouve **art 506 ancien CPC**, **art 4 Cciv**, ou encore **art 434-7-1 CP**. Les définitions textuelles du déni de justice qui sont étroites en limitent le constat à celui d'un véritable refus de juger, soit expressément manifesté soit révélé par une négligence. Si une telle conception pouvait se concevoir lorsque le déni de justice était invoqué à titre de faute personnelle, la JP a adopté depuis 1972 une conception plutôt extensive de cette notion. Aux termes d'une évolution avancée par les J° du fond, le déni de justice ne se limite plus au refus de juger, il peut être constitué par tout négligence ou toute lenteur excessive ou ralentissement injustifié dans l'acte même de juger. Cette conception qui s'applique à l'issue d'une appréciation concrète de chaque situation semble surtout motivée par référence aux exigences de l'**art 6 § 1 de la CEDH**. La consécration JP d'une acception élargie du déni de justice conduisant à indemniser non plus uniquement le refus de juger mais aussi les lenteurs judiciaires constitue une réelle amélioration de la situation du justiciable.

Pour certains cette évolution est susceptible de conduire à la substitution du fondement de la faute lourde par celui du déni de justice avec le mérite d'objectiver la responsabilité du SP de la justice. C'est la voie que semble emprunter le CE qui se fonde sur l'**art 6 § 1** reconnaît pour la 1<sup>ère</sup> fois la responsabilité de l'état du fait du fonctionnement défectueux du SP de la justice administrative. **CE ass, 28 juin 2002, Magira**.

Afin de garantir l'effectivité de ce recours, la motivation du CE est très détaillée concernant le caractère même que doit revêtir la notion de délai raisonnable : il s'agit en premier lieu d'apprécier de manière globale en tenant donc compte de l'exercice de l'ensemble des voies de recours et de manière concrète en prenant en compte sa complexité et le comportement des parties au moment de celle-ci mais aussi l'intérêt qu'il peut y avoir pour l'une ou l'autre partie compte tenu de sa situation particulière, des circonstances propres au litige et le cas échéant de sa nature même.

Le juge a précisé récemment qu'il fallait prendre en compte la nature et l'importance du litige principal pour déterminer le montant de la réparation du préjudice subi du fait d'une durée excessive, **CE 29 octobre 2007**.

La mise en oeuvre de ce régime est facilitée par la reconnaissance de la compétence en 1<sup>er</sup> et dernier ressort du CE pour connaître des actions en responsabilité pour une durée excessive de la procédure **art R 311-1-7° CJA**.

Peut-on affirmer pour autant qu'après toutes ces évolutions et efforts de la JP pour assouplir les conditions de responsabilité qu'elles sont compatibles avec le droit à un PE ?

## B – le droit à un procès équitable

Face aux nombreuses condamnations de la F pour ses lenteurs administratives et

judiciaires, les juges F ont réagi en constatant que l'état avait lui même commis un manquement objectif à son devoir de protection J°. Les juges judiciaires ont longtemps emprunté seuls cette voie, les juges administratifs n'ayant pu témoigner du même souci. C'est également à la J° judiciaire qu'il faut reconnaître l'interprétation extensive de la notion de faute lourde, cette évolution consacre une responsabilité objective pour manquement de l'état. **Art L 141-1 COJ avec art 6§1**

-une interprétation extensive de la notion de faute lourde : **AP, 23 février 2001** définit la faute lourde par référence à des critères objectifs se substituant aux critères subjectifs classiques. Sans aller jusqu'à remettre en cause l'exigence de la faute lourde, elle s'éloigne de sa conception étroite et restrictive. Suivant en tout point les conclusions du 1<sup>er</sup> avocat général qui suggérerait l'évolution de la notion de faute lourde dans le sens amorcé par les J° judiciaires et administratives, l'AP consacre une qualification plus objective de la faute lourde élargissant les conditions de mise en oeuvre de **L 141-1 COJ**. La cour de cassation abandonne toute référence au comportement des agents concernés pour considérer un ou plusieurs faits traduisants l'inaptitude de la justice à remplir sa mission. Dès lors que SP de la J s'écarte de cette mission, il doit être sanctionné. Cependant, le seul énoncé d'une interprétation de la loi concernant la définition de la faute lourde susceptible d'engager la responsabilité de l'état ne suffit pas à caractériser une violation de celle-ci dès lors qu'il n'en a pas été fait une application erronée. En effet, cass a jugé que le fait pour une CA d'avoir procédé à l'examen de chacune des fautes prétendument commises par un JI et non dans leur appréciation d'ensemble ne constitue pas une irrégularité de nature à entraîner la cassation de sa décision dès lors qu'il ressort des constatations de ces griefs qui sont inexistantes, ou anodins, que leur réunion ne pouvait constituer une faute lourde susceptible d'engager la responsabilité de l'Etat.

Une évolution se dessine vers la reconnaissance d'une responsabilité objective de l'état.

-la compatibilité du système de responsabilité de l'Etat avec la CEDH : il convient de se demander si **L 141-1 COJ** est compatible avec elle. L'interprétation donnée par les J° F sur faute lourde et déni n'est elle pas trop restrictive portant atteinte au droit d'accès au juge ? Là dessus, CEDH a modifié sa position pour admettre que le recours prévu a fait l'objet dans les dernières années d'un usage de plus en plus fréquent notamment dans le domaine du délai raisonnable, les J° compétentes l'appliquant en se référant également à art 6 § 1. Cour de Strasbourg ajoute que recours fondé sur dispositions du COJ dès qu'il est soutenu par une JP interne constante et permet de remédier à la violation quand la procédure alléguée est achevée au plan interne. Cour valide le système mis en place par la loi et finalisé par la JP, non contrariété du COJ avec CEDH car impératif de la fonction de juger est ?? avec d'un juge effectif.

Par ailleurs, la CEDH estime qu'il incombe aux états d'organiser leur système judiciaire de telle sorte que leur J° puisse garantir le droit à chacun d'obtenir une décision définitive sur les contestations relatives à droits et obligations de caractère

civil dans un délai raisonnable. Tel est le cas en matière de conflit du travail. **L'arrêt Lechenne/ F, 8 juin 2004** précise que les litiges en matière de conflit du travail qui portent sur des points d'une importance capitale pour la situation professionnelle d'une personne doivent être résolus avec une célérité toute particulière. En l'espèce, la cour avait jugé qu'un délai de 5 ans pour un jugement de 1<sup>ère</sup> instance était déraisonnable au regard des circonstances de l'instance.

## **II – le dysfonctionnement de la justice résultant d'une faute professionnelle engage la responsabilité des juges**

L'état peut être tenu de garantir les conséquences des fautes professionnelles commises par les juges. **Art 11 al 2 de la loi de 72 (art L 141-2 COJ)** dispose que la responsabilité des juges à raison de leur faute personnelle est régie par le statut de la magistrature pour magistrats du corps judiciaire et par les lois spéciales pour juges composant les J<sup>o</sup> d'attribution.

Cette responsabilité peut être mise en oeuvre sans préjudice des poursuites disciplinaires.

### **A – la responsabilité personnelle des magistrats**

**Art L 141-2 COJ** distingue les 2 catégories de juge qui étaient soumis s'agissant de la faute personnelle à un régime unique (**art 505 et s CPC**). Actuellement ce régime ne subsiste qu'à titre provisoire pour les juges des J<sup>o</sup> d'attribution, les lois spéciales n'étant jamais intervenues depuis. Magistrats du corps judiciaire sont soumis à **loi du 28 juin 78**. Toutefois les règles de l'art 505 s'appliqueront pour la responsabilité des magistrats des J<sup>o</sup> d'attribution pour leur faute personnelle jusqu'à entrée en vigueur de la loi.

Enfin pour tous les juges, au terme de **L 141-2 COJ**, l'Etat garantit les victimes des dommages causés par leur faute personnelle sauf son recours contre ces derniers. Cela réserve l'état débiteur de la réparation et l'opportunité d'engager une action récursoire à l'encontre du magistrat fautif.

-une responsabilité des juges différenciée selon la J<sup>o</sup> : le régime de responsabilité personnelle est différent : **pour le corps judiciaire l'art 11-1 de l'ordonnance de 1958** dispose que magistrats ne sont responsables que de leur faute personnelle. La responsabilité des magistrats qui ont commis une faute personnelle ne peut être engagée que sur action récursoire de l'Etat. Celle-ci est exercée devant une chambre civile de la cass, la JP précisant qui étaient les magistrats du corps judiciaire concerné et ce que recouvrait la notion de faute personnelle se rattachant au SP de la J.

S'agissant de la responsabilité personnelle des **magistrats des J<sup>o</sup> d'attribution** : **art L 141-2 COJ** prévoit que tant que des lois spéciales n'auront rien prévu, ils seront soumis par les règles de **la prise à partie (art 505 à 509 CPC)**.

**Art 1382** constitue le fondement même de la prise à partie, il est donc nécessaire que le fait ait causé un préjudice matériel ou moral au plaideur. **Art 505** énumère 4 cas de prise à partie : dol, fraude, contusion, faute lourde professionnelle (1933). Si prise à partie est expressément prononcée par la loi (2<sup>ème</sup> cas), si loi déclare les juges responsables à peine de D et I (3<sup>ème</sup> cas) et s'il y a déni de justice (4<sup>ème</sup> cas). Déni de justice et faute lourde professionnelle peuvent engager directement la responsabilité de l'état. Prise à partie doit être portée dans la J° supérieure appartenant au magistrat ou à celle devant laquelle il a jugé. C'est toujours la CA qui sera compétente car c'est leur J° supérieure.

Procédure prise à partie est très complexe, elle a sûrement été souhaitée par le législateur pour décourager les plaideurs de l'intenter.

-l'opportunité pour l'Etat d'exercer une action récursoire : quand faute personnelle d'un juge est établie soit au cours de l'instance, soit suite à action de prise à partie, Etat à une action récursoire contre eux s'il estime utile de l'intenter. Cette possibilité est désormais consacrée par **L 141-2 COJ** et **art 11-1 al 2 ordonnance de 58**. Ces dispositions sont inspirées de **l'arrêt Laruelle 28 juillet 1951** rendu en matière de mise en cause des agents pour faute lourde personnelle. Cette JP valide la faculté pour le requérant de se retourner contre l'auteur de la faute s'il estime devoir le faire. La différence avec la matière administrative est importante. Si J° administratives sont compétentes pour connaître le contentieux de la responsabilité engagée au titre des rapports de l'état et de ses agents, l'action récursoire relève des seules J° judiciaires.

**Loi du 18 janvier 79** dit que action R doit être portée devant une ch civile de la cass. Faut-il admettre que l'action récursoire de l'Etat devrait être également portée devant une ch civile ? Il serait en effet souhaitable que la J° compétente pour statuer sur l'action R soit la même pour tous les magistrats. Mais lois de 72 et 79 étant muettes, on ne sait pas. Il faut souligner que JP en ce domaine est inexistante car cour jamais saisie d'une action R de l'état.

### B – la responsabilité disciplinaire des magistrats

En tant que citoyen, le magistrat est soumis à la loi commune. En qualité de dépositaire de l'autorité publique, il est soumis à la répression spécifiques au titre de ses fonctions, quant à la discipline, c'est le CSM qui selon la C° assiste le prés dans la mise en oeuvre prévue par **art 43 de l'ordo de 58**. Magistrats de l'ordre administratif ne sont pas soumis à cette même procédure. La procédure disciplinaire des magistrats administratifs va évoluer bientôt pour prendre les voies applicables aux magistrats de l'ordre judiciaire

-une responsabilité disciplinaire concentrée aux mains du CSM : présidé par le prés et composé de juges élus par leur pair d'un conseiller d'état et de 3 personnalités désignées par le prés, prés AN et prés Sénat. Le CSM est au coeur du régime disciplinaire des magistrats selon l'appartenance du magistrat au siège ou au parquet.



Pour le siège, CSM présidé par le 1<sup>er</sup> président de la cass. Il est appelé conseil de discipline et siège à la cass, **art 51 à 58 ordonnance statutaire de 58**. Dans sa formation compétente pour magistrats du parquet, le CSM est présidé par procureur G cass. Mais CSM ne prononce pas de sanction et de jugement, seul GDS est compétent et sa décision n'est pas motivée. GDS doit consulter pour avis simple le CSM, mais GDS ne peut affirmer qu'il se conformera à cet avis à l'avance. (**CE, Stininovic 2003**). La décision du ministre peut faire l'objet d'un rep devant le CE juge en 1<sup>er</sup> et dernier ressort des décisions prises par le GDS. Sont sanctionnées des manquements au devoir de l'état de magistrats, à la dignité et à l'honneur ou encore des fautes professionnelles. Cependant la proportion de poursuites diligentées semble faible eu égard au nombre de magistrats en exercice d'une part et au nb de poursuites et de condamnations contre l'état d'autre part.

-l'opportunité de faire évoluer le régime de responsabilité disciplinaire : **rapport Vallini-Houillon du 6 juin 2006** pour la commission parlementaire sur les dysfonctionnements d'Outreau. Formulation de propositions pour éviter leur renouvellement : elle proposait de réformer le CSM de sorte qu'il soit composé non plus majoritairement de magistrats mais à parité de magistrats et de non magistrats et que le vice président soit élu parmi mb CSM (et plus GDS). De plus ce même rapport préconisait mise en oeuvre d'un code de déontologie dont le non respect pourrait entraîner des poursuites disciplinaires en cas de violation des principes directeurs du procès pénal. Ces propositions n'ont pas été reprises immédiatement, législateur a voulu faire évoluer dans le sens d'une plus grande responsabilisation des magistrats sans tomber dans la banalisation. Loi du 5 mars 2007 relative « au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats » va dans le sens d'un renforcement disciplinaire. Liste des sanctions est augmentée de la sanction de l'interdiction d'être nommée dans les fonctions de juge unique pendant 5 ans max.

Loi prévoit que mise à retraite d'office entraîne interdiction de se prévaloir de l'honorariat des fonctions mais un **art 48-1** est ajouté à ordonnance de 58 pour mettre une passerelle entre responsabilité civile de l'état en raison du fonctionnement défectueux du SP de la justice et la responsabilité disciplinaire des magistrats. Toute décision d'une J° nationale ou internationale définitive condamnant l'état pour fonctionnement défectueux du SP de la justice est communiqué aux chefs de CA intéressé par le GDS. Ils sont avisés dans les mêmes conditions. Des poursuites disciplinaires peuvent être engagées par le M de la justice et les chefs de CA intéressés. Ils seraient chargés d'exploiter les décisions ayant condamné l'état de détecter les défaillances des magistrats et de saisir au besoin le CSA, un tel système ne signifie pas que les magistrats seraient plus souvent sanctionnées car peu de condamnations mais les comportement fautifs disciplinaire pourraient être plus certainement identifiés et révélés.